

Научная статья

УДК 35.08

DOI 10.18101/2304-4446-2026-3-95-102

**Правовое регулирование профессионального развития
государственных и муниципальных служащих
в контексте институциональных изменений**

© **Дугарова Альбина Аюшеевна**

кандидат политических наук, доцент
dugarovaaa@bsu.ru

© **Мункуева Ирина Сергеевна**

кандидат экономических наук, доцент
mishka81@yandex. Ru

© **Родионова Дарья Николаевна**

кандидат социологических наук, доцент
rodar79@mail.ru

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Ранжурова, 4

Аннотация. В статье рассматривается эволюция нормативно-правового регулирования профессионального развития государственных и муниципальных служащих в Российской Федерации. Показано, что современная модель кадрового обеспечения публичной службы строится не только на базовых квалификационных требованиях, но и на системе профессионально-функциональных критериев, включающих образование, стаж, знания, умения и дополнительные профессиональные программы. Особое внимание уделено изменениям федерального законодательства, обновлению методического инструментария Минтруда России, а также формированию механизмов профессионального развития, закрепленных в указе Президента РФ от 21.02.2019 № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» и подзаконных актах 2019–2025 гг. На основе анализа специальностей и направлений подготовки УГСН 38.00.00 «Экономика и управление» сделан вывод, что не все направления подготовки этой укрупненной группы специальностей могут напрямую соотноситься с государственной службой. Направление подготовки «Товароведение» имеет совершенно различные области профессиональной деятельности и компетенции по сравнению со специальностью «Государственное и муниципальное управление».

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, профессиональное развитие, квалификационные требования, дополнительное профессиональное образование.

Для цитирования

Дугарова А. А., Мункуева И. С., Родионова Д. Н. Правовое регулирование профессионального развития государственных и муниципальных служащих в контексте институциональных изменений // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2026. № 3. С. 95–102.

Введение

При подборе кадров на должности государственной и муниципальной службы в соответствии с российским законодательством прежде всего рассматриваются официальные критерии, т. е. наличие соответствующего диплома, далее учитываются стаж, профессиональные компетенции и т. д. На практике возникают ситуации, когда на вакансию откликаются претенденты, уже имеющие практический опыт и стаж руководящей должности, обладающие необходимыми профессиональными компетенциями, но чья специальность не соответствует объявлению. Кроме того кадровые службы органов власти могут предлагать служащим пройти профессиональную переподготовку, и таким образом, у госслужащего в течение карьеры может быть несколько дипломов о профессиональной переподготовке. Учитывается ли при отборе кадров наличие диплома о профессиональной переподготовке и какие преимущества он дает для претендента на должность в органах публичной власти?

Цель статьи — проанализировать правовые основы профессионального развития государственных и муниципальных служащих, а также выявить тенденции, определяющие современную модель кадрового обеспечения публичной службы. Достижение этой цели предполагает рассмотрение изменений в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», анализ подзаконных актов и методических документов Минтруда России, а также изучение подходов к определению минимального уровня образования, требований к дополнительной профессиональной переподготовке и иных форм профессионального развития. Таким образом, исследование направлено на выявление тех правовых и организационных механизмов, которые формируют современную систему профессиональной подготовки служащих органов публичной власти.

В этой связи особое значение приобретают квалификационные требования, закрепляемые в законодательстве и должностных регламентах, поскольку именно они выступают инструментом согласования образовательной подготовки и практических потребностей службы [4]. Вместе с тем на практике сохраняется проблема несоответствия между укрупненными группами специальностей, содержанием образовательных программ и реальными функциональными задачами служащих, что снижает эффективность кадрового отбора и последующего профессионального развития.

Нормативно-правовые основы квалификационных требований

На государственной и муниципальной службе квалификационные требования предъявляются к профессиональному уровню и зависят от категории и группы должностей, области и вида деятельности. Должностным регламентом служащего могут также предусматриваться требования к специальности, направлению подготовки (к укрупненным группам специальностей и направлений подготовки), к квалификации, полученной по результатам освоения дополнительной профессиональной программы профессиональной переподготовки (табл. 1).

По действующему законодательству для младшей группы должностей, категории «обеспечивающие специалисты» минимальное требование к уровню образования — профессиональное образование, для высшей и главной групп — высшее образование — специалитет, магистратура.

Таблица 1

Требования к минимальному уровню профессионального образования
в зависимости от категорий и групп должностей
государственной и гражданской службы

Группа должностей	Категория должностей	Минимальный уровень профессионального образования
Высшая и главная группа	руководители	высшее образование — специалитет, магистратура
	помощники (советники)	
	специалисты	
Главная группа	обеспечивающие специалисты	высшее образование
Ведущая группа	руководители	
	помощники (советники)	
	специалисты	
Старшая группа	обеспечивающие специалисты	
	специалисты	профессиональное образование
	обеспечивающие специалисты	
Младшая группа	обеспечивающие специалисты	

В 2025 г. актуализирован Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки (к укрупненным группам специальностей и направлений подготовки), к профессиональному уровню, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (табл. 2).

Таблица 2

Система квалификационных требований для замещения должностей
гражданской службы

Квалификационные требования			
	Базовые	Профессионально-функциональные	
		Профессиональные	Функциональные
Образование	уровень образования (ст. 12 № 79-ФЗ)	специальность, направление подготовки, УГСН, квалификация по ДПО (ст. 12 № 79-ФЗ + справочник ¹)	-
Стаж	продолжительность (указ № 16 / закон субъекта РФ)	специальность, направление подготовки (указ № 16 / закон субъекта РФ)	-
Профессиональный уровень (знания и умения)	законодательство (Конституция РФ, госслужба, противодействие коррупции) ИКТ, русский язык, общие и управленческие умения	В зависимости от области и вида деятельности (справочник ²)	В зависимости от функциональных обязанностей (справочник ³)

¹ Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки (к укрупненным группам специальностей и направлений подготовки), к профессиональному уровню, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, 2025 г. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/1> (дата обращения: 15.06.2026).

² Там же.

³ Там же.

Особенности соотнесения образовательной подготовки и должностных обязанностей

Термин «профессиональное развитие» для государственной и муниципальной службы официально закреплён с 2017 г. Дополнительное профессиональное образование направлено на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды и осуществляется посредством реализации дополнительных профессиональных образовательных программ в форме повышения квалификации, профессиональной переподготовки.

Эффективность государственного управления зависит от кадрового состава, от его профессиональной подготовки. Сложность подбора кадров для органов власти заключается в различных функциональных обязанностях служащих. Так, в Справочнике квалификационных требований выделяются 32 области профессиональной служебной деятельности — от обеспечения избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, регулирования сельского хозяйства и ветеринарии, до управления в сфере архивного дела и делопроизводства и т. п.¹

В Методическом инструментарии представлены примеры ситуаций, в которых требуется тщательный анализ требований к профессиональному образованию и функциональным обязанностям сотрудника до их включения в должностные инструкции. Например, в пределах укрупненной группы специальностей и направлений подготовки (далее — УГСН) «Экономика и управление» наряду с направлением подготовки «Государственное и муниципальное управление» имеется направление подготовки «Товароведение»², имеющее совершенно различные области профессиональной деятельности и компетенции. Таким образом, указание в требованиях к образованию общей УГСН 38.00.00 «Экономика и управление» позволяет претендовать на вакансию кандидату, который не обладает необходимыми знаниями и компетенциями. В качестве сравнения представим направления подготовки УГСН 38.00.00 «Экономика и управление» по уровням образования (табл. 3).

Как видно из таблицы 3, УГСН 38.00.00 «Экономика и управление» представляет достаточно разные специальности и направления подготовки. Не все направления подготовки могут напрямую соотноситься с государственной и муниципальной службой.

Разработчики Методических рекомендаций считают, что для должностей младшей и старшей групп, для которых не требуется большой объем профессио-

¹ Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки (к укрупненным группам специальностей и направлений подготовки), к профессиональному уровню, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, 2025 г. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/1> (дата обращения: 15.06.2026).

² О перечне специальностей и направлений подготовки высшего образования: приказ Минобрнауки России № 1061 от 12 сентября 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нальных знаний, а также для должностей категории «руководители», исполнение должностных обязанностей по которым требует наличия знаний и умений в смежных отраслях, могут быть установлены требования по специальностям всей УГСН.

Таблица 3
УГСН «Экономика и управление» по уровням образования

СПО [2]	Бакалавриат	Магистратура	Специалитет
38.02.01 Экономика и бухгалтерский учет (по отраслям)	38.03.01 Экономика	38.04.01 Экономика	38.05.01 Экономическая безопасность
38.02.02 Страховое дело (по отраслям)	38.03.02 Менеджмент	38.04.02 Менеджмент	38.05.02 Таможенное дело
38.02.03 Операционная деятельность в логистике	38.03.03 Управление персоналом	38.04.03 Управление персоналом	-
38.02.04 Коммерция (по отраслям)	38.03.04 Государственное и муниципальное управление	38.04.04 Государственное и муниципальное управление	-
38.02.05 Товароведение и экспертиза качества потребительских товаров	38.03.05 Бизнес-информатика	38.04.05 Бизнес-информатика	-
38.02.06 Финансы	38.03.06 Торговое дело	38.04.06 Торговое дело	-
38.02.07 Банковское дело	38.03.07 Товароведение	38.04.07 Товароведение	-
-	-	38.04.08 Финансы и кредит	-
-	-	38.04.09 Государственный аудит	-
-	38.03.10 Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура	38.04.10 Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура	-

На наш взгляд, прежде чем объявлять вакансию, необходимо провести аудит областей профессиональной деятельности, функциональных обязанностей и компетенций, необходимых для замещения той или иной должности.

И. П. Бушуева, проведя сравнительный анализ стандартов «Государственное и муниципальное управление», приходит к выводу, что «в целом изучение образо-

вательных стандартов позволило сделать вывод о направленности профессиональной подготовки преимущественно на формирование профессиональных компетенций и ограниченности требований к формированию личности профессионала, что для государственной службы имеет особое значение. Это приводит к практически полному отсутствию требований в отношении развития личностно-профессиональных компетенций будущих менеджеров ГМУ, приобретения ими способности к профессиональному развитию в ходе прохождения службы» [2, с. 103].

В 2020 г. принят ФГОС 3++, где профессиональные компетенции определяются организацией самостоятельно на основе квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности¹.

Исходя из Методических рекомендаций следует учитывать, что наличие дополнительного профессионального образования не предоставляет гражданину права замещать должность гражданской службы. При этом законодательство о гражданской службе допускает возможность установления требований к квалификации, полученной по результатам освоения дополнительной профессиональной программы².

Таким образом, требование о наличии дополнительного профессионального образования является дополнением к требованию о наличии специальности (направлению подготовки) и указывается в должностном регламенте в связке с ним [5]. Например, работники контрактной службы, контрактные управляющие должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок³.

Заключение

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих в современной России представляет собой не вспомогательный, а системообразующий элемент кадровой политики, напрямую связанный с качеством публичного управления. За последние годы проделана большая работа по профессиональному развитию государственных и муниципальных служащих, внесены изменения в нормативные правовые акты, создана институциональная основа для внедрения современных подходов в подготовке кадров через систему обучения, конкурсов, стажировок и другие формы.

Таким образом, институциональные изменения в сфере профессионального развития служащих свидетельствуют о переходе от формально-административной модели кадрового обеспечения к более гибкой и компетентно-

¹ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования — бакалавриат по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление: приказ Минобрнауки России № 1016 от 13 августа 2020 г.

² Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы. Версия 4.0. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gosszlzhba/16/1> (дата обращения: 15.06.2026).

³ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования — бакалавриат по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление: приказ Минобрнауки России № 1016 от 13 августа 2020 г.

А. А. Дугарова, И. С. Мункуева, Д. Н. Родионова. Правовое регулирование профессионального развития государственных и муниципальных служащих...

стно-ориентированной модели. Это создает предпосылки для повышения эффективности государственной и муниципальной службы, укрепления кадрового потенциала органов власти и улучшения качества публичного управления в целом.

Литература

1. Богодухов Н. А. Влияние дополнительного образования на уровень экономического развития городов // Естественнo-гуманитарные исследования. 2024. № 6(56). С. 86–90.
2. Бушуева И. П. Управление профессиональным развитием государственных гражданских служащих: региональный аспект: диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук: 22.00.08. Нижний Новгород, 2015. 234 с.
3. Галиуллин Т. Г. Совершенствование дополнительной профессиональной подготовки государственных служащих в Российской Федерации // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2021. № 6 (162). С. 195–199.
4. Дугарова А. А., Мункуева И. С., Родионова Д. Н. Обучение проектному управлению муниципальных служащих Республики Бурятия // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2021. № 3. С. 46–54.
5. Цыренов Д. Д. Совершенствование системы дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих в контексте экономики знаний // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2024. № 1. С. 136–141.

Статья поступила в редакцию 15.08.2026; одобрена после рецензирования 24.08.2026; принята к публикации 24.08.2026.

Legal Regulation of State and Municipal Servants' Professional Development in the Context of Institutional Changes

Albina A. Dugarova
Cand. Sci. (Polit.), A/Prof.
dugarovaaa@bsu.ru

Irina S. Munkueva
Cand. Sci. (Econ.), A/Prof.
mishka81@yandex.ru

Darya N. Rodionova
Cand. Sci. (Sociol.), A/Prof.
rodar79@mail.ru

Dorzhi Banzarov Buryat State University
4 Ranzhurova St., Ulan-Ude 670000, Russia

Abstract. The article deals with the evolution of regulatory framework of state and municipal servants' professional development in the Russian Federation. It demonstrates that the modern model of staffing the public service relies not only on basic qualification requirements but also on a system of professional and functional criteria, including education, work experience, knowledge, skills, and additional professional programs. The study also focuses on amendments to federal legislation, updating methodological tools by the Ministry of Labour of Russia, as well as on professional development mechanisms enshrined in the Decree of the President of the Russian Federation No. 68 of February 21, 2019 "On the Professional

Development of State Civil Servants of the Russian Federation" and subordinate acts of 2019–2025. Based on the analysis of specialties within the unified group 38.00.00 "Economics and Management," we have concluded that not all fields of study within this broad category directly correlate with public service. Specifically, "Commodity Science" involves professional activities and competencies that differ completely from those of "State and Municipal Management".

Keywords: state and municipal management, professional development, qualification requirements, additional professional education, unified group of specialties 38.00.00 "Economics and Management".

For citation

Dugarova A. A., Munkueva I. S., Rodionova D. N. Legal regulation of state and municipal servants' professional development in the context of institutional changes. *Bulletin of Buryat State University. Economy and Management*. 2026; 3: 95–102 (In Russ.).

The article was submitted 15.08.2026; approved after reviewing 24.08.2026; accepted for publication 24.08.2026.